

Quelques jalons pour l'analyse financière de la coopération bilatérale française avec les pays en voie de développement

Jacques Basso et Jacques Spindler

Volume 5, numéro 2, 1974

La coopération internationale entre pays francophones

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700445ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700445ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Basso, J. & Spindler, J. (1974). Quelques jalons pour l'analyse financière de la coopération bilatérale française avec les pays en voie de développement. *Études internationales*, 5(2), 269–301. <https://doi.org/10.7202/700445ar>

QUELQUES JALONS POUR L'ANALYSE FINANCIÈRE DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE FRANÇAISE AVEC LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Jacques BASSO et Jacques SPINDLER *

INTRODUCTION

Toute politique de coopération repose, faut-il le rappeler, sur la volonté d'effort financier de la part du pays coopérant mais aussi de la part du pays « coopéré ». En 1963, la Commission Jeanneney dans son rapport ¹ posait la question suivante : « Quel montant de ses ressources la France peut-elle consacrer à cette politique de coopération avec les pays en voie de développement sans compromettre son propre développement ? ». Tout en soulignant le caractère ambigu de la notion d'aide et les difficultés manifestes que l'on pouvait éprouver pour mesurer l'« aide chiffrée », les rapporteurs proposaient une analyse de la charge financière de l'aide française et des objectifs à atteindre ². En 1971, le rapport Gorse sur la coopération de la France avec les pays en voie de développement ³ constatait l'évolution inquiétante du montant de l'aide publique de la France au développement. Les rapporteurs soulignaient que l'aide publique accordée par la France diminuait en valeur relative au profit d'autres concours plus onéreux pour les pays aidés.

En 1972, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 1973, le rapporteur pour avis M. Hauret, soulignait dans sa présentation que le projet de budget « traduit l'effort financier que la France consent pour aider les pays africains et malgache à lutter contre le sous développement ⁴ ».

* Les auteurs sont maîtres-assistants à l'Université de Nice.

Cet essai d'analyse est le résultat d'un effort commun. Les deux auteurs sont pleinement solidaires des imperfections que l'on pourrait déceler. Jacques BASSO porte plus particulièrement la responsabilité de la rédaction de ce qui relève des domaines budgétaires (Les voies et les techniques : section « A » de chacune des deux parties) ; Jacques SPINDLER a rédigé dans chacune des parties ce qui concerne les aspects monétaires (Les voies et techniques monétaires : section « B » des parties I et II.)

1. Cf. le Rapport de la Commission d'étude instituée par le décret du 12 mars 1963, remis au gouvernement le 18 juillet 1963, *La Documentation française*, 1964, 134p.
2. Rapport Jeanneney, pp. 51-66.
3. Sur le rapport Gorse, voir Jean TOUSCOZ, *Esprit*, 1972, pp. 683-704.
4. *Rapport pour avis présenté au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi de finances pour 1973* (tome I, *Coopération ; Crédits du ministère des Affaires étrangères*, Document Sénat, n° 2590). On pourra comparer avec les propos tenus par le secrétaire d'État à la Coopération. M. Billecocq en cette même occasion (cf. *J.O.*, Débats de l'Assemblée Nationale, 17 novembre 1972, n° 97, pp. 5271-5273).

La politique française de coopération présente donc des aspects financiers particulièrement intéressants⁵. De quelle politique de coopération s'agit-il ? Que faut-il entendre par « aspects financiers » ? deux questions auxquelles il faut essayer d'apporter des éléments de réponse, qui, faut-il le dire, demeureront sans nul doute insatisfaisants en raison de l'ampleur et de la complexité du sujet.

A - La nature de la politique de coopération

La commission Jeanneney a proposé de définir dans la partie du rapport qui fut publiée, les aptitudes et les raisons d'une politique française de coopération. Mais la pratique depuis 1960, et même antérieurement, avait montré les grandes orientations de l'aide française au développement. La substitution de la Communauté conventionnelle à la Communauté institutionnelle, les orientations que le Général de Gaulle donnait à la politique extérieure française, les nouvelles relations que la France instituait avec les nouveaux États décolonisés, montraient dès les premiers moments que cette coopération allait être essentiellement bilatérale et orientée vers les pays francophones. Du 7 juillet 1959 au 17 juillet 1963, cent trente-huit conventions ou accords de coopération ont été signés entre la République française et les États africains. Ces partenaires de la France étaient au nombre de dix-huit. Trois d'entre eux seulement n'appartenaient pas à l'ensemble des anciens territoires colonisés auxquels la solution de la Communauté allait être proposée dans la Constitution du 4 octobre 1958⁶. La variété des accords était extrêmement grande ; les domaines concernés étant la politique étrangère, la défense, les matières premières stratégiques, la monnaie, les finances et les affaires économiques, les postes et télécommunications, l'aviation civile, la marine marchande et naturellement la coopération culturelle et technique. Dans le seul domaine des affaires économiques et financières, dix-sept accords bilatéraux avaient été signés entre le 22 juin 1960 et le 22 mai 1963. Les « relations privilégiées » que le gouvernement français ont développées avec l'Algérie depuis les accords d'Évian jusqu'au mois d'avril 1971 relèvent du même esprit et de la même volonté politique⁷.

Quelques chiffres définitifs se rapportant, d'une part, au nombre d'enseignants français à l'étranger, d'autre part, au nombre d'experts de la Coopération technique

5. Notre ambition d'analyse demeurera très modeste ; le titre choisi en rend déjà compte. Outre les très larges difficultés du sujet, la politique française de coopération a suscité une bibliographie, des recherches, des travaux en très grande abondance. On en trouvera un très bon aperçu dans Paul PAINCHAUD, *Francophonie, bibliographie 1960-1969*, Les Presses de l'Université du Québec, 1972, 136p. Nous avons essayé nous-même de procéder à une présentation des travaux et recherches sur la politique française de coopération avec les pays en voie de développement : Jacques BASSO et Noëlle MORGIA ; *Essai de présentation bibliographique sur des aspects de la politique française de coopération avec le Tiers-Monde* ; *Bulletin d'information et de documentation* : « La coopération culturelle, scientifique et technique », publications de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Nice, et de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement de l'Université de Nice, à paraître.

6. Le Rwanda, le Burundi et le Congo-Léopoldville. On trouvera une analyse exhaustive de ces accords dans le rapport de M. ACHILLE-FOULD : *Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 1973*, Documents de l'Assemblée Nationale n° 2587, 12 octobre 1972, 59p.

7. Les relations franco-algériennes en matière de coopération ont suscité une production bibliographique abondante. L'instrument majeur d'analyse est constitué par l'*Annuaire de l'Afrique du Nord*, publication du Centre d'étude et de recherche sur les sociétés méditerranéennes, dirigée par le professeur Maurice Flory. Sur le problème particulier de la nationalisation des sociétés pétrolières françaises en Algérie, cf. Jean TOUSCOZ, *Revue belge de droit international*, vol. 2, 1972, pp. 482-502.

bilatérale française à l'étranger pour l'année 1971 permettent de mieux saisir encore ce caractère particulier de la coopération française⁸.

TABLEAU I

Coopération française quant au nombre d'enseignants et d'experts de la Coopération technique, 1971.

	Enseignants français à l'étranger affectés dans :		Experts de la Coopération technique bilatérale française	
	Établissements français	Établissements étrangers	Missions de courte durée	Missions de longue durée
Maghreb				
(Afrique du Nord)	3 182	15 633	669	4 343
Afrique francophone		6 997	181	3 566
Extrême-Orient	451	627	48	212
Amérique latine	261	581	218	260
Moyen-Orient	362	233	65	119
Afrique non francophone	116	277	28	72

Cette concentration géographique de l'aide publique bilatérale française, soulignée par le rapport Gorse, demeure une constante de la politique française de coopération dont il faut nécessairement tenir compte dans une approche des aspects financiers. La loi de finances pour 1973 permet aussi de saisir la réalité financière de ce problème.

La répartition des crédits du ministère des Affaires étrangères⁹ et du Secrétariat à la Coopération¹⁰ permettent d'apprécier cet aspect de la politique française.

TABLEAU II

Répartitions des crédits (en millions de francs)

		Dépenses ordinaires	Dépenses en capital	Aide militaire
Affaires étrangères	Zone franc	397,40	11,40	36,39
	Hors zone franc	250,30	20,00	26,25
Coopération	Zone franc	1 069,20	831,60	204,10
	Hors zone franc	néant	néant	néant

La nature de cette concentration se trouve également accusée si l'on évoque les engagements multilatéraux de la France. Le rapport Jeanneney avait déjà souligné les

8. Source : *Rapport de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques*, 1971.

9. Source : « État récapitulatif de l'effort financier prévu en 1973 au titre de la coopération avec les États en voie de développement » : document annexe au projet de loi de finances.

10. L'importance quantitative et qualitative des dotations du Secrétariat d'État à la Coopération nous conduira tout naturellement à les privilégier comme domaine d'étude et comme exemples. Il faut reconnaître ici ce fait qui a orienté la plus grande partie de nos analyses.

incertitudes et les variations de la politique française à l'égard des organisations internationales de coopération; tout en souhaitant une amélioration de cette participation, le rapporteur écrivait :

Le danger est que plus une organisation réunit de participants, plus sont accrus les risques de lourdeur, de sclérose. Pour y parer on peut établir des procédures multilatérales, qui, tout en trouvant un support dans des organisations internationales, réunissent un petit nombre de participants. La Communauté économique européenne, cadre relativement étroit pourrait aussi constituer un relais commode et efficace.

Or la participation française au financement du développement économique par la voie multilatérale a toujours été nettement inférieure à l'aide publique bilatérale. Elle a été également assez fluctuante comme le montrent ces quelques chiffres ¹¹ pour la période 1966-1970.

TABLEAU III
*Aide publique française bilatérale et
multilatérale (en millions de dollars)*

	1966		1967		1968		1969		1970	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Aide publique bilatérale	716,2	96,3	775,6	94	805,2	94,4	860	90	848,2	89,2
Aide publique multilatérale	27,4	3,7	49,9	6	48,2	5,6	96	10	102,9	10,8

Le relèvement de la part accordée à l'aide multilatérale devient sensible à partir de 1969. Encore faut-il remarquer que dans le montant se trouvent incluse la part spéciale de l'assistance financière à la Turquie par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissements. Cette part était en 1967, de \$7,4 millions; en 1968, de \$9,7 millions et en 1970, de \$11,7 millions. Des fluctuations très sensibles sont enregistrées d'une année par rapport à l'autre. C'est ainsi qu'en 1967 le pourcentage de variation par rapport à 1966 (toujours pour l'aide multilatérale), est de + 81,1%; pour l'année 1968 par rapport à 1967, il est de - 3,4%; et qu'il atteint + 77,8% pour l'année 1969. Comme le souligne le rapport au Comité d'aide au développement, la forte augmentation de la part des dons multilatéraux, notamment au cours des années 1969 et 1970 résulte principalement de la progression rapide des versements au Fonds européen de développement et à l'Association internationale de développement.

L'effort financier que cette politique de coopération tend à exprimer se caractérise donc par un bilatéralisme très accentué et par une concentration naturelle en direction de certains États avec lesquels les relations atteignent donc un seuil maximum d'importance financière. Mais, dans ce contexte, que signifie « effort

11. « Mémoire de la France au Comité d'aide au développement. Examen annuel de l'aide 1971 », (*Statistiques et Études financières*, 276, décembre 1971, pp. 3-43). Ce que l'on appelle « l'aide multilatérale » impliquerait pour le moins une évocation de la politique française dans le cadre de la CEE. Ce problème, bien que l'on y fasse quelques allusions brèves dans les développements ultérieurs ne sera pas traité ici. Un des plus récents documents en la matière, de source française est le rapport du Conseil économique et social, *J.O.*, Rapports et Avis du C.E.S., 22 février 1974.

financier », de quelle nature relèvent essentiellement les relations financières, à quel cadre d'analyse renvoient-elles ? Voilà quelques questions à propos desquelles il faut tenter d'apporter des éclaircissements.

B - L'action financière en matière de coopération

Ils sont toutefois difficiles à proposer tant la politique financière prend des aspects multiformes. Le terme même de « politique » nous conduit cependant à délimiter immédiatement le domaine qui est celui de l'action financière. Il s'agit de l'action de l'État ou, en d'autres termes, ce que les usages ont consacré sous le nom d'« aide publique ». Les apports privés, certes, existent. Les statistiques ci-dessous le prouvent¹² Mais outre le fait que cet effort financier implique une concertation et une organisation que seuls les organismes étatiques paraissent susceptibles de mettre en œuvre, le terme « d'apports privés » comporte une ambiguïté financière difficile à lever. Le rapport Gorse apporte des éléments particulièrement intéressants à ce sujet :

Bien que l'usage se soit parfois répandu de parler d'une aide privée, ces concours ne constituent pas une aide au développement des pays qui les reçoivent. Ils peuvent certes jouer un rôle important dans ce développement, mais leur finalité est ailleurs. Au surplus, il ne s'agit pas d'une « aide », car les apports privés ne contiennent aucun élément de don. Bien au contraire, ils comportent des charges pour la balance des paiements des pays receveurs, sous forme de transferts de dividendes ou de remboursement de prêts et crédits consentis aux conditions du marché. On exagère toutefois cette charge si l'on omet de tenir compte des suppléments de production que ces apports privés permettent d'obtenir et qui peuvent améliorer la balance des paiements, soit par réduction des importations, soit par développement des exportations¹³.

12. Composition de l'aide française (en millions de dollars É.-U. d'après le rapport du Conseil économique et social, *op. cit.*, p. 323).

	1960	1970	1971
Aide totale du secteur public aux pays en voie de développement	848,2	978,9	1 137,2
Apports du secteur privé	1 325,2	1 814,5	1 635,2

Le rapport Gorse donne les chiffres suivants (apports nets français aux pays étrangers « Les instruments de la politique d'aide », chapitre VII, section 1, page 6 du rapport ronéographié).

	1963	1966	1968	1969
Aide publique (en millions de francs)		3 350	2 376	2 804
Apports privés (en millions de francs)		1 922	2 796	3 997
				3 816

13. *Rapport Gorse, op. cit.*, deuxième partie : Les instruments de la politique d'aide, chapitre VII, « Les apports privés », section I.

La position du Comité paraît très nette. Il la nuance, il est vrai, (et nous aurons l'occasion de revenir sur ce point), à propos des crédits à l'exportation qui sont de nature privée, sans être des investissements. Une partie de ces crédits à l'exportation est liée à la garantie de la Compagnie française d'Assurance par le commerce extérieur, c'est-à-dire, en définitive, du Trésor public¹⁴. Nous invoquerons enfin la position du professeur Hugon qui, évoquant les forces hétérogènes de l'action financière en matière de coopération bilatérale écrit :

Cette définition inclut notamment des formes privées ; or, il paraît discutable d'appeler aide ce que l'on appelle investissements rentables sous d'autres tropiques¹⁵.

Cette action financière étant donc considérée sous l'angle public, présente toutefois des formes variées dont la nature et les effets au regard de la politique de coopération appellent quelques remarques. En premier lieu, il convient de souligner que l'essai de perception et d'analyse de certains aspects financiers de cette politique de coopération se situe du côté de l'économie « émettrice », c'est-à-dire du côté de la France. L'effort financier dont on tente de cerner quelques contours est apprécié à partir des perspectives budgétaires, monétaires, économiques et politiques de la France. Ce choix ne doit pas faire oublier que l'aide publique sous ses formes diverses est orientée vers des économies « réceptrices ». L'effort financier sera alors traité en termes de résultats vis-à-vis des économies en voie de développement¹⁶. La structure actuelle de l'action financière française se caractérise par la répartition entre les dons et les prêts. C'est à propos de cette structure et de cette répartition qu'une seconde remarque générale peut être formulée. Qu'est-ce qu'un don, qu'est-ce qu'un prêt dans l'optique de l'aide française ? Doivent-ils être considérés l'un et l'autre au même titre par l'application de l'effort financier ?

Les engagements d'aide publique de la France répondent à des conceptions politiques : aide au Tiers-Monde, aide au développement, rayonnement et présence français, autant de points de vue que le rapport Jeanneney développait en 1963¹⁷. Les engagements répondent aussi à des conceptions financières. À ce titre, la part des dons, ou concours financiers définitifs, demeure primordiale sur le plan quantitatif.

14. Cf. *infra* pp. 275ss.

15. Ph. HUGON, « Note méthodologique sur l'évaluation de la coopération entre pays francophones » (Compte rendu du Colloque de Nice sur « L'évaluation de la coopération entre pays francophones », 12-14, juin 1973, ronéographié, pp. 154-170) (Publications de la Faculté de Droit et de l'Institut du Droit de la Paix de l'Université de Nice) ; du même auteur cf. « L'impact de l'aide sur le développement », *Revue Tiers-Monde*, tome XIV, n° 56, octobre-décembre 1973, pp. 793-824.

16. L'évaluation *ex ante* ou l'évaluation *ex post* impliquent des méthodes et des appréciations économiques différentes. Sur ce point, (qui, par ailleurs, fait partie des efforts et projets de recherches du programme « La Coopération internationale, culturelle, scientifique et technique », dirigé dans le cadre de la Faculté de Droit et de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement par le Professeur J. Touscoz), on pourra se reporter notamment aux rapports de Ph. HUGON, (*op. cit.*, *supra*, note 15), de Jacques SPINDLER et Alain MASSIERA (compte rendu du colloque de Nice sur l'évaluation de la coopération entre pays francophones (*op. cit.*, pp. 102-110) ; « Problématique de l'étude de la rentabilité de la coopération ».

17. *La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, *op. cit.*, pp. 35-50. L'idéologie de la coopération est mise en lumière par l'article du professeur Jean Leca dans ce numéro : pp. 226-43. Parmi les multiples réactions divergentes de personnalités du Tiers-Monde, cf. à titre d'exemple, particulièrement significatif, Ahmed-Baba MISKE, « La plus habile entreprise d'exploitation de l'histoire », *Le Monde*, 4 avril 1973.

TABLEAU IV

Dons bilatéraux et multilatéraux, en pourcentage, 1966-1970

Dons (en %)	1966	1967	1968	1969	1970
Bilatéraux ¹⁸	85,1	80,1	83,1	73,8	71
Multilatéraux	3,7	5,1	4,5	8,7	9,8

Ces concours financiers inscrits dans les lois de finances annuelles se répartissent en dépenses ordinaires et dépenses en capital, aide civile et aide militaire. Leur destination, comme le souligne la classification opérée par le Comité d'aide au développement, nous informe de façon importante sur l'orientation de ces flux budgétaires. Quatre types de concours financiers définitifs récapitulent l'action au titre de la coopération avec les pays en voie de développement : dépenses d'équipement (ou aide à l'investissement), dépenses de coopération technique et culturelle, dépenses de soutien économique et financier, dépenses d'aide alimentaire. Ces dépenses définitives sont distribuées en vue d'assurer le développement économique des États à propos desquels la France engage son action financière de coopération. Mais cette distribution est marquée par de nombreuses disparités ou inégalités de type quantitatif et qualitatif ¹⁹. Certaines d'entre elles sont parfaitement recherchées par la politique française et répondent à des préoccupations tout à fait motivées : rapports privilégiés de coopération, solidarités fondées sur des liens antérieurs, développement du monde francophone... Mais, dans la mesure précisément où action financière et action politique vont de pair, on conçoit que la façon dont cette aide financière était répartie et utilisée ait fait l'objet de remarques et de critiques de la part de nombreux auteurs. Sans parler du « cartiérisme », qui paraît bien constituer à l'heure actuelle une simple survivance d'un courant dépassé, des spécialistes, hauts fonctionnaires ou universitaires ont mis l'accent sur ce problème des choix et des orientations de la politique française. C'est ainsi que Jacques Vaudiaux ²⁰ s'interrogeant sur l'évolution de l'aide financière française écrit :

Quelles que soient les objections que l'on peut faire sur le volume des crédits et la valeur des choix - objections qui ne concernent d'ailleurs pas que l'aide française - l'aide n'apparaît plus ainsi comme la conséquence d'initiatives prises unilatéralement dans le passé mais comme la mise en œuvre d'une politique de développement concertée où ce que donne l'un dépend de ce que l'autre est en mesure de demander.

Le rapport Gorse, dans une très minutieuse analyse des formes de l'aide publique bilatérale a formulé de nombreuses recommandations sur les conditions financières de

18. Source : « Mémoire de la France au Comité d'aide au développement », *Statistiques et Études financières*, décembre 1971, p. 7.

19. Concernant la structure de l'aide et des concours financiers (répartition des crédits budgétaires), concernant la répartition géographique de cette aide, concernant les modes d'utilisation de l'aide. Cf. notamment sur ce point Jean TUSCOZ, « Le rapport Gorse sur la coopération de la France avec les pays en voie de développement », *op. cit.*, pp. 690-691 et 694-696 ; dans une perspective plus générale Gilbert BLARDONE, « L'aide financière, une bonne affaire pour les Occidentaux », *Croissance des Jeunes Nations*, novembre 1973.

20. « L'évolution politique et juridique de la coopération franco-africaine et malgache (schéma d'analyse) » *Revue de droit public et de science politique*, octobre-décembre 1970, pp. 922-968.

cette aide, sur sa structure et sur sa répartition²¹. Plus récemment encore la *Revue Tiers-Monde* consacrait un numéro spécial à la « Coopération internationale » dans lequel les préoccupations financières, relatives soit au problème général de l'aide au développement, soit à la politique française, occupaient une place importante²².

L'analyse des orientations et des moyens budgétaires, monétaires, financiers au sens large – telle que nous essaierons de la mener – ne peut manquer d'abord de souligner ces variations ou ces incertitudes en lesquelles certains voient d'ailleurs la preuve sinon d'un échec, du moins d'une mauvaise conception de la politique de coopération²³.

Mais les dons ou les concours financiers définitifs ne constituent pas – malgré leur importance – l'unique forme financière d'aide au développement. La France, à l'instar de nombreux États européens pratique une politique de prêts financiers. Cette forme d'intervention financière ressortit de l'aide publique de certains organismes spécialisés et du Trésor français. Prêts proprement dits, garanties des emprunts, consolidation des dettes commerciales, telles sont les formes essentielles de ces charges du Trésor. Leur structure, leur évolution sont également étroitement dépendantes d'une spécialisation géographique qui traduit aussi dans ce domaine des options en matière de coopération.

Le bilatéralisme, tel qu'il a été conçu et appliqué en matière de coopération, a enfin contribué à la naissance et au développement d'accords monétaires entre la France et les anciens territoires, autrefois placés sous sa dépendance, et ayant acquis leur souveraineté. C'est ainsi, pour ne citer que deux exemples parmi bien d'autres²⁴, que les traités et accords de coopération et de défense franco-ivoiriens et franco-dahoméens²⁵ prévoient dans le cadre de la coopération en matière économique, monétaire et financière des dispositions particulières portant sur les échanges et sur la monnaie. Outre leur généralisation (on retrouve pour tous les États africains ayant signé les traités de coopération, des stipulations, la plupart du temps identiques) ces accords présentent des aspects particulièrement intéressants. Sans parler ici des effets purement techniques qui seront abordés ultérieurement²⁶, on doit souligner les finalités diverses de ces relations monétaires.

Dans la perspective de l'accession à l'indépendance des États et dans le cadre de la zone franc ces relations monétaires pouvaient apparaître comme un processus destiné à faciliter les mutations économiques et financières, mettre le jeune État à

21. Rapport sur la Coopération de la France avec les pays en voie de développement, deuxième partie, chapitre VI : « L'aide publique », et pp. 55-57.

22. *Revue Tiers-Monde*, tome XIV, n° 56, octobre-décembre 1973 (numéro sous la direction du professeur G. FISCHER). Nous voudrions signaler, dans cette perspective, tout particulièrement les contributions suivantes : X.X.X., « L'aide de la France aux Pays du Tiers-Monde » pp. 689-710 ; Jacques FOUBERT, « La politique française de coopération, une doctrine à concevoir », pp. 711-720 ; Jean-Pierre EDOUARD et Michel GAUL, « Réflexions sur les analyses des effets de l'aide au développement », pp. 769-792.

23. Gilbert COMTE, « La Coopération en question », *Le Monde*, 13, 14 et 15 novembre 1973.

24. Il faut ici simplement rappeler la distinction qui doit être faite entre la série d'accords de coopération (dont la coopération économique, monétaire et financière) passés entre la France et les pays africains et malgache, et la zone franc qui, telle qu'elle est définie par l'établissement de la balance française des paiements incluait les États africains et malgache, mais aussi l'Algérie, la Tunisie et le Maroc, jusqu'au moment où ces États décidèrent de créer leur propre Institut d'émission.

25. Cf. *J.O.R.F.*, Lois et décrets, février 1962, n° 62-19 et 62-20, pp. 571-695.

26. Cf. *infra*, pp. 298ss.

l'abri des déséquilibres de ses comptes avec l'étranger. Le Trésor français accordait à cet effet une garantie. Elle consistait dans l'engagement d'approvisionner en francs mais aussi en devises les comptes d'opérations ouverts au nom de chaque Institut d'émission. Ces relations monétaires contribuent aussi naturellement à maintenir entre ces jeunes États et la France des liens économiques et commerciaux privilégiés qui ne devraient pas toutefois porter atteinte à leur souveraineté. Ces États demeuraient libres de définir leur politique commerciale et financière extérieure. Ils arrêtaient également en toute liberté leur politique contigentaire et tarifaire²⁷. Enfin, ces accords monétaires créaient une vaste zone de transferts de capitaux à l'intérieur de laquelle la « circulation » était libre. Cette liberté n'étant naturellement applicable qu'aux capitaux, aux signes monétaires ou bancaires des États-membres de la zone franc. Cette liberté, ces avantages apparaissent-ils illusoire ou insuffisants ? Un certain nombre d'États africains décidèrent dans le courant de l'année 1972 de réviser les accords de coopération monétaire et même, pour certains d'entre eux, de quitter la zone franc. Comme le souligne parfaitement Paul Fabra²⁸, des reproches étaient adressés à ces modèles et à ces mécanismes de la zone franc, reproches qui pouvaient se regrouper autour des trois rubriques essentielles : le caractère assez illusoire de la garantie du Trésor français qui ne jouerait que dans des cas extrêmement limités et politiquement favorables à la France ; une politique beaucoup trop rigoureuse en matière de gestion des avoirs ; enfin, un système qui a tendance à « drainer vers la France les ressources locales collectées par les banques qui sont souvent les filiales des grandes banques françaises ou internationales ». Cette remise en question de la solidarité monétaire, qui unissait la France aux États africains montre tout à la fois l'importance des échanges économiques et la transformation des rapports entre la France et les États avec lesquels elle a, au plus tôt, engagé sa politique de coopération. « Réaménagement ou révision fondamentale des accords de coopération ? », titre dans un article Robert Taton²⁹. Il est certain que sur de nombreux plans les États africains, malgache et maghrébiens (ces derniers pour des raisons différentes de leurs voisins au sud du Sahara), souhaiteraient ou souhaitent des orientations nouvelles, des actualisations ou des transformations qui répondent à leur propre évolution.

L'essai d'analyse, d'évocation, des orientations financières de la politique française de coopération peut-elle permettre de comprendre cette crise ou ce besoin

27. Cf. par exemple le Titre III (Des Échanges) et plus particulièrement les articles 10, 18 des accords précités.

28. *Le Monde*, 2 décembre 1972. Les publications du ministre de l'Économie et des Finances (*Statistiques et Études financières*) donnent régulièrement l'état de la balance des paiements entre la France et les pays d'outre-mer de la zone franc (cf. par exemple, *S.E.F.*, n° 264, 1970, pp. 15-22 et annexe C). On pourra également utiliser le rapport fait au nom de la Commission des finances de l'Économie générale et du Plan par le rapporteur spécial (cf. par exemple, dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 1973, une analyse de la place des États africains et malgache dans la zone franc et l'analyse des échanges entre ces États, la France, la Communauté économique européenne et le reste du monde). Enfin, on doit citer ici les rapports très complets publiés par le Secrétariat du Comité de la zone-franc (dernière publication, *La zone franc en 1970*, 387p. + 98 annexes).

29. *Europe France-Outre-mer*, septembre 1972, n° 512, p. 10). Ce problème de la révision ou encore de ce que certains appellent la « crise de la coopération française » a donné lieu à une abondante publication. Nous nous permettons de renvoyer à notre analyse dans ce numéro spécial (pp. 342ss.) sur la politique française de coopération avec les pays en voie de développement ; on y trouvera une bibliographie partielle sur la question de la crise en matière de coopération, ainsi qu'à l'article du professeur Touscoz pp. 208-225.

d'évolution ? Les aspects financiers (au sens très large) ne constituent qu'un élément de ce vaste ensemble ; la politique financière est cependant une pièce maîtresse de toute coopération. Aussi chercherons-nous à percevoir, à travers quelques thèmes essentiels de la politique budgétaire, monétaire, ce qui caractérise les rapports entre la France et les États en voie de développement, et tout particulièrement les États africains et malgache. Par ailleurs, l'importance de l'impact financier, les difficultés soulevées, la complexité de ces rapports financiers nous conduisent à nous interroger, même sommairement, sur les différents processus, les différentes techniques utilisées, mises au point ou développées pour répondre à ces rapports financiers. Certaines de ces techniques peuvent être tout à fait de « droit commun », d'autres sont plus spécifiques. La coopération avec les pays en voie de développement implique une politique financière. La coopération avec les pays en voie de développement exige aussi des techniques financières.

I - LA COOPÉRATION IMPLIQUE UNE POLITIQUE FINANCIÈRE

Dès 1963 le Parlement souhaitait que le gouvernement présentât de façon synthétique, à l'occasion de la discussion de la loi de finances de l'année, un tableau général de l'effort français en faveur de la coopération avec les pays en voie de développement. L'article 48 de la loi de finances pour 1963, abrogeant l'article 54 de la loi de finances pour 1960 prescrivait : « Le gouvernement présentera à l'appui des projets de lois de finances un document annexe récapitulant l'ensemble de l'effort accompli par le *budget national* en faveur de la coopération avec les États et territoires en voie de développement. » Ce texte mettait en évidence le rôle fondamental du budget national et de l'action budgétaire en matière d'aide publique au développement. Mais la politique financière déborde les limites strictes du budget. Les rapports entre la France et les pays en voie de développement mettent en jeu des orientations et des actions qui relèvent des domaines monétaire, fiscal ou économique. Le contexte de la politique financière est dans le premier cas lié étroitement au budget ; dans l'autre, le contexte de la politique financière est extra-budgétaire.

A - Les voies budgétaires

En 1974, les crédits budgétaires proposés au titre du Secrétariat d'État à la Coopération étaient de 1981,20 millions de francs³⁰. Ces crédits témoignent par rapport au budget pour 1973 d'une progression de 254 millions de francs. En pourcentage la croissance est également sensible. Elle est de 14,73% alors que la croissance du budget général (année 1974 par rapport à l'année 1973) est de 12,58%. En 1974, la dotation budgétaire de la coopération représentera 0,74% des dépenses de l'État contre 0,68% l'année précédente. Ces quelques chiffres traduisent, en forme préliminaire, une des préoccupations constantes des rapporteurs budgétaires et des

30. Nous évoquerons évidemment des chiffres relevant du projet de loi de finances pour 1974. Mais très souvent ce sont vers les statistiques de 1972 et 1973 que nous nous tournerons. Les sources seront celles proposées par les rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat et par les documents annexes : « État récapitulatif de l'effort financier prévu au titre de la coopération avec les États en voie de développement ». Le document récapitulatif sur l'effort financier en matière d'effort au titre de la coopération a prévu, depuis 1964, de ne plus inclure dans la totalisation de cet effort, les dépenses effectuées dans les territoires d'outre-mer de la République française.

analystes financiers : la politique financière de coopération s'inscrit d'abord dans un montant global de crédits qui sont dégagés en sa faveur. D'une manière générale il apparaît, d'après les statistiques du Comité d'aide au développement, que l'effort français en matière d'aide au développement a diminué à peu près de moitié en dix ans. En 1960 il représentait 1,38% du produit national brut, en 1965, 0,75%, en 1970, 0,65%. Encore faut-il remarquer que les statistiques qui sont communiquées au Comité de l'O.C.D.E. incluent les crédits budgétaires en faveur des départements et territoires français d'outre-mer. Or, à cette date – 1970 – les concours financiers aux D.O.M. et T.O.M. représentaient à peu près entre 30 et 35% de l'aide publique au développement. C'est donc dire que l'aide publique française aux pays en voie de développement ne représentait environ que 0,35% du produit national brut.

Le rapporteur du Sénat sur le projet de budget 1973, dans son analyse (observations détaillées sur l'exécution du budget de 1972 et le projet de budget pour 1973), écrivait qu'il faut

à tout le moins s'étonner de ce que l'on puisse à la fois, d'une part, considérer les départements et les territoires d'outre-mer comme des départements ou territoires français et, d'autre part, comptabiliser l'argent qui leur est attribué sous la rubrique d'aide française au développement des pays pauvres : on n'imagine pas que les T.O.M. et D.O.M. siègent dans des organisations internationales, telle la C.N.U.C.E.D. aux côtés des pays sous-développés !³¹.

Outre cette remarque, qui soulève le problème de l'interprétation des statistiques et des chiffres, les crédits budgétaires s'inscrivent dans un ensemble très complexe. Il apparaîtrait déraisonnable de vouloir rendre compte de façon exhaustive des intentions et des actions budgétaires en matière de coopération. Nous ne dirons jamais assez que les perspectives restent modestes et qu'il faut aborder ces aspects financiers avec un esprit d'humilité et de prudence très prononcé... Trois thèmes dominent en matière budgétaire, trois thèmes qui répondent d'ailleurs à des modes de répartition des crédits de façon plus ou moins nette, en premier lieu gestion et fonctionnement, en second lieu, développement et investissement, en troisième lieu politique du crédit.

1 - LA GESTION ET LE FONCTIONNEMENT

Ce sont les dépenses budgétaires qui ont représenté, dès les débuts de la mise en œuvre de cette politique, la part primordiale, en moyenne plus de 70%, du budget du Secrétariat d'État à la Coopération. Cette priorité ainsi accordée s'explique par plusieurs raisons : nécessité d'aider les États à assurer la mise en place et le fonctionnement des services administratifs, économiques ou militaires, nécessité de dispenser un enseignement général et technique qui favorise la formation³² d'un

31. Rapport de M. Gustave Héon, au nom de la Commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, tome III, annexe n° 2, Affaires étrangères, 149p. (cf. particulièrement sur le point précité, pp. 97-100).

32. Cette importance des dépenses de gestion a été souvent critiquée pour sa stérilité. Le rapport Gorse s'y est particulièrement attaché. On a souligné aussi en abondance le caractère de « substitution » plus que de « formation » des actions de coopération culturelle et technique. Les partenaires africains ou maghrébins parlent de la nécessité de promouvoir une coopération « constructive » (cf. par exemple *Le Monde*, 2 juillet 1972). Les négociations engagées sur la révision des accords de coopération ont toujours compris, sauf de très rares exceptions, le domaine de l'enseignement et de la coopération culturelle. La France, est-il besoin de le rappeler, de son côté a toujours « joué la carte de la Francophonie » ; le bilan de 1972 et 1973 laissait percer des inquiétudes à ce sujet et l'élargissement de la coopération du côté de l'Afrique anglophone est peut-être une réponse à ces inquiétudes.

personnel autochtone, nécessité de développer les concours d'ordre culturel ou technique qui favorisent l'évolution des États aidés. Ces raisons peuvent être résumées sous le terme d'« aide de la France ». L'analyse budgétaire introduit les nuances techniques. Cet ensemble des dépenses de gestion et de fonctionnement fait partie des dépenses dites ordinaires, c'est-à-dire³³ les dépenses qui permettent d'assurer le fonctionnement des services publics, en personnel, en matériel, qui permettent aux pouvoirs publics d'assurer un certain nombre d'interventions ou d'opérations sans que pour autant elles constituent des investissements.

Cette masse de dépenses est répartie dans deux catégories à propos desquelles on peut formuler quelques observations sommaires.

a) La première catégorie des dépenses ordinaires est celle dite des « moyens des services » (Titre III de la classification budgétaire des charges permanentes de l'État). En ce domaine une tendance constante apparaît, celle de l'accroissement régulier des crédits de ce Titre III qui ont plus que doublé de 1963 à 1972, progressé de 28% en 1973 et de 9,2% en 1974. Dans cet ensemble, ce sont, aussi bien en 1973, qu'en 1974, les actions de coopération culturelle et technique qui représentent la part la plus importante. Quelques chiffres peuvent permettre de mesurer ces rapports entre les différents services suivant une répartition fonctionnelle effectuée à l'intérieur du Titre III.

TABLEAU V
Dépenses afférentes au Titre III
(en millions de francs)

	1974	1973	1972	1971
Personnel	40,4	33	29,5	26,4
Missions d'aide et de coopération	16,5	14,7	13,5	12,3
Fonctionnement des organismes de recherche	208,8	190,9	169,5	153,9
Action de coopération culturelle et technique	243,7	224,5	139,7	95,2
Fonctionnement des centres culturels	7,5	6,9	6,4	5,2
Totaux	517,9	470	358,4	293

Cet ensemble de crédits permet donc aux divers services rattachés au Titre III de fonctionner. Mais un tel tableau appellerait encore de très nombreux développements et de très nombreuses observations. Bornons-nous à quelques remarques. La *première* concerne la distinction entre services votés et mesures nouvelles. Les services votés sont les dotations ou crédits qui sont considérés comme indispensables pour permettre la poursuite de l'exécution des tâches de services publics. L'article 33 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 les définit comme « le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement ». Le budget du Secrétariat d'État à la Coopération n'échappe pas à la règle et à la pratique

33. Cf. ordonnance organique du 2 janvier 1959, article 6.

budgétaires. Les mesures acquises, ou crédits dits services votés, constituent la part la plus importante des dotations. Pour retenir un exemple, celui du budget de 1973, on constate que l'essentiel des mesures nouvelles, c'est-à-dire de crédits qui ne sont pas la reconduction pure et simple des chiffres ou dotations de l'année précédente, constitue une part proportionnellement peu importante. L'essentiel des mesures nouvelles concernait les actions de coopération culturelle et technique (75,8 millions sur un total de 224,5 millions de francs) et la participation aux dépenses de fonctionnement des organismes de recherche scientifique et technique outre-mer (15,2 millions de francs sur un montant global de crédits de 190,9 millions de francs). L'analyse budgétaire et plus particulièrement l'appréciation de la croissance de ce type de dépenses doit donc tenir compte de cette répartition entre mesures nouvelles et services votés.

La *seconde* remarque concerne les moyens budgétaires de la gestion et du fonctionnement des opérations de coopération. Ces moyens doivent être entendus de deux façons. D'une part, ceux qui permettent d'assurer la gestion des *services métropolitains* chargés de la coopération; d'autre part, ceux qui sont mis à la disposition des États en voie de développement, et, plus particulièrement par l'intermédiaire du budget du Secrétariat d'État à la Coopération, qui sont mis à la disposition des États d'Afrique noire francophone. Le coût de la gestion des services métropolitains est faible par rapport à l'aide proprement dite, mais il existe et il faut en tenir compte. En 1973, le coût des services chargés de la coopération était de 96 millions de francs (dont 70 pour le Secrétariat d'État à la Coopération), répartis en onze départements ministériels. Ce chiffre apparaît évidemment très modeste si on le compare à l'« aide » proprement dite constituée par des dotations du seul budget du Secrétariat d'État : 1 664,80 millions.

Ceci nous conduit précisément à la *troisième* et dernière remarque. Elle concerne la structure de l'aide par département ministériel. Nous avons choisi d'abord quelques aspects financiers à partir du budget du Secrétariat d'État à la Coopération, mais ce choix ne doit pas nous faire oublier que d'autres départements ministériels concourent à l'aide au développement, par des actions ou opérations diverses, aide civile, aide militaire : les Affaires étrangères, l'Éducation nationale, l'Économie et les Finances, pour une part assez respectable, l'Équipement, l'Intérieur, la Justice, pour une part beaucoup plus faible.

TABLEAU VI

*Aperçu du coût de l'aide accordée par la France
aux États en voie de développement*

(coût des services métropolitains et aide proprement dite en millions de francs)

Départements ministériels	Coût des services métropolitains	Aide aux États	Coût des services métropolitains	Aide aux États
Affaires étrangères	6,25	717,45	7,15	741,74
Coopération (Secrétariat d'État à la)	55,41	1 448,33	61,69	1 664,80
Éducation nationale	3,30	134,17	3,40	109,77
Économie et Finances	13,36	622,00	14,99	688,20
Équipement	4,13	9,31	4,37	8,72
Intérieur	2,07	6,20	2,14	6,55
Justice	0,02	0,04	0,02	0,04

b) La deuxième catégorie des dépenses ordinaires renvoie aux Interventions publiques (Titre IV de la classification budgétaire), c'est-à-dire aux opérations de l'État qui concernent des transferts financiers sans être pour autant des opérations d'investissement. Mais cette notion de transfert doit être entendue de plusieurs manières.

L'opération financière concourt d'une manière générale au fonctionnement des services ou à la réalisation d'opérations de coopération. Comment? Le Titre IV regroupe, d'une part, des « Interventions politiques et administratives » et, d'autre part, des « Actions sociales, d'assistance et de solidarité ». Sous ces deux rubriques générales apparaissent des dotations de nature extrêmement diverse : rémunération des personnels d'assistance technique, coopération militaire, concours financiers, subventions aux œuvres privées dans les États africains et malgache, action sociale en faveur de personnes étrangères à l'administration.

Sur le plan économique, il est certain que toutes ces dotations peuvent être considérées comme des opérations de transfert, c'est-à-dire des interventions de nature économique, sociale, en faveur de personnes ou d'organisations – les bénéficiaires du transfert – qui vont à leur tour devenir consommateurs de cette dotation, de cette intervention. Cela permet donc d'opposer, comme le fait le droit budgétaire classique, à l'intérieur des dépenses de fonctionnement, les dépenses de consommation proprement dites, qui sont les charges *directes* de l'État, et les dépenses de transfert ou charges *indirectes*. Cette distinction n'est pas absolument convaincante, comme l'ont montré des spécialistes des questions financières³⁴, car dans de nombreux cas, la dépense dite « de consommation directe » constitue aussi une dépense de transfert, par exemple, les rémunérations principales des agents de mission d'aide et de coopération. Mais il serait hasardeux de se lancer dans une controverse de ce genre. Peut-on toutefois souligner le caractère hétérogène de ces opérations de transfert, dans le cadre du Titre IV? Transferts comptables pour les rémunérations des personnels d'assistance technique, concours de type budgétaire aux États africains et malgache pour les concours financiers, transferts sous forme de subventions pour l'aide aux œuvres privées. Reste la coopération militaire qui est « alimentée » budgétairement par des contributions (cinquante-huit millions de francs en 1973) dont la finalité est tout à fait différente de celles affectées à l'action sociale ou aux œuvres privées, mais qui pourtant figurent au même titre budgétaire.

C'est d'ailleurs la coopération militaire qui a bénéficié de l'accroissement le plus net, en pourcentage, 25% en 1974, 18% en 1973, 36% en 1972. Mais comme le montrent ces statistiques, en valeur absolue, ce sont les rémunérations des personnels d'assistance technique qui représentent les dotations les plus importantes.

Le chapitre des concours financiers (chapitre budgétaire 41-43 de la première partie du Titre IV) constitue une forme tout à fait particulière et remarquable à plus d'un titre des dépenses ordinaires d'aide aux États africains et malgache. La France apporte par ce moyen, une contribution au fonctionnement des administrations publiques des États les plus défavorisés, soit en raison de leur situation géographique,

34. La classification et la répartition des dépenses publiques sont abordées par tous les auteurs de finances publiques. Cf. L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 1972, pp. 48ss.; P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, Armand Colin, 1970, pp. 12-14, 87-91 et surtout 177-180; Jean AUTIN, *Initiation aux finances publiques*, Les Cahiers de l'Institut international d'administration publique, 1971, pp. 141-144.

TABLEAU VII
Opérations de transferts financiers, 1971-1974

I ^{re} Partie : Interventions politiques et administratives ³⁵	1974	1973	1972	1971
Rémunération des personnels d'assistance technique	761,7 ³⁵	693,1	640	570,8
Coopération technique militaire	73	58	49	36
Concours financiers	111,8	106,8	90	90
6 ^e Partie : Action sociale – Assistance et solidarité	175,8	167,3	167,3	167,3

soit en raison d'un potentiel d'expansion très faible. C'est ainsi qu'en 1972, le Tchad (pour 30 millions), le Mali (pour 20 millions), Madagascar (pour 19,5 millions) ont bénéficié de ces subventions d'équilibre. Le terme de « subventions d'équilibre », fréquemment employé par les techniciens ou les rapporteurs, montre d'ailleurs bien que ces concours visent aussi à pallier les difficultés financières et de trésorerie de ces États, sans pour autant être confondues avec les avances de trésorerie qui sont accordées soit pour assurer l'équilibre budgétaire, soit pour compenser un décalage d'opérations financières. En 1973, le rapporteur pour avis de l'Assemblée nationale, M. Hauret écrivait ³⁶ :

La Commission de la production et des échanges insiste pour que cette aide soit provisoire et limitée à la couverture des dépenses strictement indispensables. En aucun cas, il ne faudrait qu'elle se transforme en une prise en charge permanente d'une certaine partie des dépenses de fonctionnement, car en matière budgétaire, une politique de facilité ne saurait être admise.

Cette remarque doit être rapprochée de celles si souvent formulées à propos du développement. La croissance exige des budgets nationaux des États en voie de développement qui ne soient pas frappés de déficit ou de déséquilibre permanents ou graves. Elle exige aussi que l'aide soit orientée vers les investissements. C'est le but des dépenses en capital et c'est la deuxième orientation de la politique financière et budgétaire.

2 - INVESTISSEMENT ET DÉVELOPPEMENT

Les dépenses en capital, ou dépenses d'investissement sont considérées en droit budgétaire comme les seules susceptibles, par les créations de biens qu'elles entraînent, d'amener un accroissement du produit national. Ce sont elles qui doivent concourir directement à assurer la croissance économique des États avec lesquels la France coopère. Ces dotations sont regroupées dans deux titres budgétaires, le Titre V qui concerne les investissements exécutés par l'État hors de la métropole et le Titre VI

35. En millions de francs. Source : *Projets de loi de finances services votés et mesures nouvelles*, Affaires étrangères et Coopération.

36. *Rapport pour avis au nom de la Commission de production et des échanges*, Tome I, Coopération, Assemblée Nationale, n° 2590.

qui inclut les subventions d'investissement accordées par l'État. En matière de coopération et donc d'aide au développement, les unes et les autres sont orientées vers l'équipement. Les dépenses du Titre V concernent plus directement l'équipement administratif (chapitre 58-10) et les dépenses du Titre VI concernent davantage les équipements économiques et sociaux mais aussi scientifiques et techniques puisque le chapitre 68-92 concerne les subventions allouées aux organismes de recherche scientifique (ORSTOM et Instituts de recherche appliquée)³⁷. L'analyse sommaire de cet ensemble de crédits consacrés au développement peut être envisagée sous l'aspect *qualitatif* et sous l'aspect *quantitatif*:

a) *Les perspectives qualitatives*

L'aide en capital aux pays de la zone franc s'est concentrée sur quatre domaines essentiels : la production agricole, l'enseignement, la production industrielle et les infrastructures. Ces orientations fondamentales sont en fait relativement récentes. Le rapport Gorse jugeait d'ailleurs qu'elles s'étaient, dans bien des cas, produites tardivement, et il insistait sur la nécessité de mettre en place de nouvelles stratégies. Parmi les incitations auxquelles le Comité Gorse attachait la plus grande importance, figure précisément le développement rural. En 1971, il apparaissait nécessaire de doubler les actions françaises de coopération en matière de développement rural, de consentir une aide au développement qui favorise la formation des techniciens et des cadres agricoles. Tout projet d'investissement dans le domaine agricole devrait, selon le Comité, « être pris complètement en mains par la population et par les techniciens locaux dès l'origine ». Ces incitations ont-elles été suivies d'effet ? La politique d'investissement a-t-elle tenu compte de ces investissements ? Il est impossible de répondre, faute d'éléments d'appréciation et surtout d'information suffisants. Dans son rapport du 12 octobre 1972, M. André-Georges Voisin, présentant les dépenses en capital³⁸ écrit :

Une grande part de l'aide française concerne le secteur essentiel de l'agriculture. Mais nous ne devons pas pour autant négliger l'industrie et l'infrastructure en laissant au Fonds européen de développement le soin de pourvoir au financement de ces opérations auxquelles les gouvernements des États africains attachent de plus en plus d'importance.

Un an plus tard, le 10 octobre 1973, au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 1974, M. Destremau présentant ses observations au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le budget de la coopération déclarait :

La lenteur dans le développement est surtout fonction de la structure même des économies. L'économie rurale qui représente pour de nombreux États l'activité principale est surtout caractérisée par une faible productivité. Il est à craindre qu'en 1974, comme les années précédentes notre aide continue d'être orientée prioritairement sur le développement rural.

Ces craintes du rapporteur étaient-elles fondées ? Les éléments d'analyse qu'offrent à la fois le rapport Gorse et les rapports des Commissions de l'Assemblée nationale ou du Sénat montrent que la politique financière en matière d'investisse-

37. À propos de l'ORSTOM et des Instituts de recherche, cf. *Mémoire de la France au Comité d'aide au développement, S.E.F.*, n° 264, décembre 1970, pp. 60-64.

38. Rapport au nom de la Commission des finances de l'économie générale et du plan, n° 2585, annexe n° 4, *Coopération*.

ments est liée à des appréciations souvent divergentes, à la conjoncture, – par exemple, la terrible épreuve du Sahel –, qui la rendent, malgré tous les efforts des spécialistes budgétaires et financiers, difficile à assumer³⁹. La part fondamentale prise par les actions en matière de coopération culturelle et d'éducation est aussi un autre témoignage des voies et orientations adoptées par la politique française de coopération qui peuvent, à long terme, se révéler moins rentables que ce qu'on escomptait en matière d'aide au développement.

Un bref appel aux statistiques peut compléter utilement cette courte évocation des orientations qualitatives.

b) *Les perspectives quantitatives*

Une critique générale a été adressée de façon assez constante au gouvernement, la croissance trop faible des dépenses en capital. Il semble qu'elle ait été entendue puisque le projet de loi de finances pour 1974 inscrivait une augmentation de 20% pour les autorisations de programmes et de 31% pour les crédits de paiement⁴⁰.

TABLEAU VIII

Autorisation de programmes et crédits de paiement, 1964-1974

	Dépenses en capital (en millions de francs)						
	1964	1967	1969	1971	1972	1973	1974
Autorisations de programmes	450	358	336	322	417	440	528
Crédits de paiement	315	395	346	329	360	391	513

La répartition des dotations en capital par secteurs d'activités, ou par actions d'investissement, montre également de façon intéressante les grandes tendances, et, notamment pour l'année 1972, (budget exécuté; la répartition des crédits de 1973 n'étant pas complètement achevée au moment du vote du projet de loi de finances pour 1974), une constante de l'accroissement des crédits destinés à l'action culturelle et universitaire.

39. Ces difficultés pour être clairement comprises exigeraient des analyses par secteur géographique des pays du Tiers-Monde. La Côte d'Ivoire, par exemple, dont le taux de croissance économique atteint à partir de 1960, 6,50% ne peut être mise au même rang que le Dahomey ou la Haute-Volta. À propos de l'expansion économique de la Côte d'Ivoire, cf. Ph. DECRAENE, « La Côte d'Ivoire sous le signe de l'expansion », *Le Monde*, 19 août 1964, *seq.*

40. Les autorisations de programmes déterminent, le montant maximum des dotations budgétaires qui peuvent être engagées par un ministre au titre d'une opération d'investissement (dépense en capital) au cours des années à venir. Ces autorisations, comme le précise l'article 12 de l'ordonnance organique de 1959 demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Chaque autorisation de programme a pour but de couvrir une tranche constituant une « unité individualisée ». Ce découpage, ou « saucissonnage », correspond à des éléments d'investissement qui peuvent ou pourront être utilisés séparément. Quant aux crédits de paiement inclus dans le cadre de ces dépenses en capital, ils représentent les sommes inscrites dans les lois de finances servant à payer les travaux effectivement réalisés en vertu de l'autorisation de programme. L'article 12 de l'ordonnance précitée les définit, comme, la « limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».

TABLEAU IX
Répartition en capital par secteurs d'activités en montant et un pourcentage 1972

Secteur d'intervention	Année 1972 ⁴¹	
	Montant (en millions de francs)	Pourcentage %
Études générales	8 656	3
Développement rural	79 217	24
Développement industriel et minier	26 993	8
Infrastructure	102 622	30
Équipement sanitaire et social	15 312	5
Équipement scolaire et universitaire	68 261	21
Action de formation culturelle et technique	17 035	5
Dépenses générales et de contrôle	11 750	4
Total	329 846	100

Il est bien certain que cette répartition des crédits peut être modifiée en raison d'événements exceptionnels. C'est ainsi que le rapporteur sur le projet de loi de finances pour 1974 indiquait que, si la répartition des crédits d'investissement (crédits de paiement) assurée par le Fonds d'aide et de coopération ⁴² concernait en grande partie la poursuite des actions entreprises, et notamment en matière de développement rural et de formation, une partie appréciable de ces crédits devrait « être réservée à des interventions permettant l'amélioration des conditions de production des cultures vivrières et de l'élevage dans les États du Sahel ayant souffert de la sécheresse ».

N'est-ce pas d'ailleurs le but des avances, des prêts consentis par la France, de répondre d'une certaine manière aux problèmes particuliers qui se posent aux États en voie de développement ? Différents organismes financiers contribuent à assurer ainsi une aide importante, quoique remboursable et limitée dans le temps, à ces États. Les charges temporaires assurées par le budget français sous la forme de garanties, d'avances ou de prêts représentent une part non négligeable de la politique financière en matière de coopération française. Mais nous abordons là, la troisième et dernière orientation dont il faut maintenant dire quelques mots.

3 - LA POLITIQUE DU CRÉDIT EN MATIÈRE DE COOPÉRATION ⁴³

Nous nous trouvons dans un domaine extrêmement complexe et diversifié en fonction des types de concours mais aussi en fonction d'une répartition géographique (prêts et avances accordés aux États africains et malgache et autres États du Tiers-Monde). En nous inspirant d'une distinction classique, nous évoquerons très

41. Source : *Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 1973*, n° 2587, par M. ACHILLE-FOULD. On trouvera dans ce rapport en annexe (p. 59) un tableau donnant la répartition de 1968 à 1972 des dépenses en capital par secteurs d'activité (en chiffres absolus et en pourcentage).

42. Voir *infra*, pp. 296-297.

43. Le terme de crédit est ici employé d'une façon très commune. Il va sans dire qu'il ne renvoie pas aux significations budgétaires précises et notamment à celles contenues dans les articles 7 à 14 de l'ordonnance organique de 1959. Peut-être pourrait-on retenir le terme d'aide temporaire et remboursable. Notons enfin que nous n'envisagerons que les avances ou prêts à caractère public.

sommairement les prêts et avances destinés à la trésorerie interne des États en voie de développement et ceux qui concernent la trésorerie externe de ces mêmes États.

a) l'équilibre des trésoreries internes est en effet un problème qui est étroitement dépendant de l'évolution des économies des États africains ou du Tiers-Monde et de leurs structures économiques. À la récente réunion (13 novembre 1973) de certains États africains francophones et de la France, plusieurs chefs d'État ont mis l'accent sur ce problème. Des allusions précises furent faites à des emprunts que les États africains pourraient lancer sous la caution de la France⁴⁴. La politique française tend à résoudre de plusieurs manières aux difficultés que les États africains peuvent rencontrer en matière de trésorerie. Le Trésor français consent des avances aux États qui ont conclu avec la France des accords comportant la possibilité pour les organismes de trésorerie de chacun des États d'exécuter des recettes et des dépenses pour le compte de l'autre. Ces avances sont destinées à pallier des difficultés exceptionnelles de trésorerie ou constituent des avances sur recettes budgétaires. Dans ce dernier cas, il s'agit de remédier au décalage pouvant exister entre l'encaissement de recettes et l'exécution de dépenses.

b) L'équilibre de la trésorerie externe est également assuré par des concours divers dont tous d'ailleurs ne sont pas de même nature. On peut distinguer, les *prêts* qui peuvent être consentis en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement ou qui constituent une aide à la balance des paiements, sous la forme d'un financement de programmes d'importation. Les prêts doivent être distingués des *garanties*, qui sont accordées à des emprunts, et des *consolidations* des dettes commerciales qui peuvent être consenties par la France. Ces différentes opérations financières sont d'ailleurs, il faut le signaler, plus ou moins directement dépendantes de l'action budgétaire. Si la plupart relèvent de la technique des comptes spéciaux du Trésor, il faut bien remarquer que nous sommes, en raison des organes d'exécution qui sont appelés à intervenir, aux confins du droit budgétaire. La politique financière en matière de coopération emprunte des voies et des orientations qui sont de type monétaire.

B - Les voies monétaires

En dehors de l'examen des orientations et actions budgétaires, il est possible de caractériser et d'apprécier la politique financière de la coopération française par une analyse de l'évolution de la communauté monétaire qui s'est constituée autour de la France et que l'on connaît sous le nom de « zone franc ».

Construite pendant la Seconde Guerre mondiale à partir de l'Empire colonial français, la zone franc fonctionne toujours entre des États devenus indépendants. À des relations institutionnelles entre les pays-membres de la zone se sont substituées depuis 1959 des relations contractuelles qui ont cependant maintenu une profonde solidarité monétaire et économique.

1 - LA SOLIDARITÉ MONÉTAIRE INSTITUTIONNELLE

Deux phases peuvent être distinguées : l'apparition de la zone franc pendant la Seconde Guerre mondiale, puis son développement au sein de l'Union française.

44. Sur la réunion du 13 novembre 1973, dans laquelle on a voulu voir l'ébauche d'un Commonwealth français, cf. notamment, *Le Monde*, 3 novembre et 13 novembre 1973 ; *Afrique contemporaine*, n° 70, novembre-décembre 1973 (pp. 16-17).

a) *L'apparition de la zone franc*

La notion de zone franc est apparue au début de la Seconde Guerre mondiale avec la création, par les décrets du 9 septembre 1939, d'un Office des changes qui interdisait, sauf autorisation particulière, toute opération commerciale ou financière entre la France métropolitaine et l'extérieur. Quelques mois plus tard, l'application de ce contrôle fut étendu à l'ensemble des dépendances territoriales françaises⁴⁵.

La cohésion de la zone franc fut renforcée pendant la guerre. L'affrontement militaire et l'occupation du territoire français ont eu pour effet, en dédoublant le pouvoir politique, de diviser la personnalité du franc qui, jusqu'alors, régnait sur la quasi-totalité de l'empire colonial.

Tandis que le franc métropolitain s'est trouvé attaché autoritairement au mark, le franc libre a pu être sauvegardé par le Conseil de défense de la France d'Outre-Mer, créé à Londres le 30 juillet 1940, et transformé en septembre 1940, en Comité national de la France libre, et qui réunissait autour du Général de Gaulle quelques territoires français: Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Tchad, Tahiti puis Saint-Pierre-et-Miquelon.

La Caisse centrale de la France libre créée le 2 décembre 1941 fut chargée, outre son rôle de Trésor provisoire, d'exercer la tutelle sur les offices coloniaux des changes et d'émettre la monnaie dans les territoires demeurés libres. Ce fut à la fois la Banque de France et l'Office des Changes du Comité national de la France libre. Le maintien d'une partie de l'Empire colonial dans la lutte contre l'Allemagne eut donc pour effet de maintenir le franc dans l'aire des monnaies anglo-saxonnes avec les parités fixées en septembre 1939: 43,80 francs pour le dollar, 176,625 pour la livre⁴⁶.

En novembre 1942, lors du débarquement allié en Afrique du Nord, Américains et Anglais introduisirent en Algérie des billets militaires libellés en dollars et en sterling. Pour tenir compte du niveau relatif des prix, les autorités alliées fixèrent des cours de change fort désobligeants pour la monnaie de la France libre: 75 francs pour le dollar, 300 francs pour la livre, soit une dévaluation de l'ordre de 60%, à peu près identique à celle que, de leur côté, les Allemands avaient imposée au franc métropolitain. Toutefois, en février 1943, les parités furent ramenées à 50 francs pour le dollar et 200 francs pour la livre, ce qui n'était plus très éloigné des parités de départ, mais cette fois-ci un peu trop flatteur pour le franc. Le Comité national de la France libre adopta les taux pour les territoires libérés depuis novembre 1942 et les étendit à tout l'Empire en décembre 1944, par le canal de la Caisse centrale de la France libre, devenue depuis le 8 février 1944, Caisse centrale de la France d'Outre-Mer, chargée de l'émission monétaire.

À la fin de la guerre, l'évaluation de la transformation des rapports internationaux et intra-impériaux a montré la nécessité de réviser la monnaie française aussi bien sur le plan de ses parités que de son statut.

45. En fait, certaines règles caractéristiques d'une zone monétaire pouvaient être observées bien avant 1939, au sein de l'Empire colonial français. Dans les années trente, la propagation de la grande crise économique et l'effondrement du système monétaire international fondé sur l'étalon or, avaient amené la France à créer, à partir de ses possessions d'outre-mer, un vaste espace économique isolé du marché mondial, grâce à l'utilisation d'une seule monnaie et d'un « change colonial » différent du « change étranger ». Pour un examen détaillé de cette question voir en particulier: Alfred SAUVY, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*: tome II (1931-1939), A. Fayard, Paris, 1967, 626p., particulièrement pp. 452-453.

Le réajustement des parités du franc s'est effectué à la fois de manière rigide pour respecter les règles du Fonds monétaire international, créé pendant la guerre, à Bretton-Woods, et de manière souple, pour s'adapter aux disparités des prix en vigueur sur l'ensemble des territoires de ce qu'il fut convenu d'appeler l'« Union française ».

b) *La zone franc de l'Union française*

En adhérant au Fonds monétaire international, la France a dû renoncer au droit de fixer elle-même et de façon autonome la valeur de sa monnaie. La loi du 26 décembre 1945 ratifia la signature des accords de Bretton-Woods et l'enregistrement par le Fonds monétaire international des nouvelles parités du franc: 119,10 francs pour le dollar et 480 francs pour la livre, ce qui faisait que la valeur du franc n'était plus que le tiers environ de celle d'avant-guerre.

Cette dévaluation reflétait sans doute la hausse des prix en métropole; or les prix n'avaient pas subi des augmentations identiques dans tous les territoires de l'Union française. On se trouvait ainsi devant une alternative: soit maintenir l'unicité de parité et détruire les courants d'échanges commerciaux des territoires les moins développés de l'Union, soit s'adapter aux différents niveaux de prix et proposer une pluralité de parités. Cette seconde solution critiquée parfois pour ses conséquences inflationnistes⁴⁷, présentait cependant le double avantage de respecter l'esprit de Bretton-Woods et d'apparaître comme une mesure de décolonisation monétaire; elle fut prise le 26 décembre 1945, en même temps que la décision de dévaluation, en distinguant au sein de la zone franc, trois monnaies aux parités différentes:

1. Le franc métropolitain qui intéressait, outre la métropole, l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique;

2. Le franc des colonies françaises d'Afrique (C.F.A.) qui intéressait l'Afrique occidentale française (A.O.F.) l'Afrique équatoriale française (A.E.F.), le Togo, le Cameroun, la Réunion, Madagascar, la Côte des Somalis, Saint-Pierre-et-Miquelon et qui s'échangeait contre 1,70 franc métropolitain;

3. Le franc des colonies françaises du Pacifique (C.F.P.) qui intéressait la Nouvelle-Calédonie, les Nouvelles-Hébrides, les établissements français de l'Océanie et qui s'échangeait contre 2,40 francs métropolitains⁴⁸.

Malgré cette diversité de francs et de parités, conséquence de la rupture que la guerre avait provoquée dans les relations économiques entre la métropole et les pays d'outre-mer, l'unité de la zone franc était assurée par trois facteurs:

1. l'interconvertibilité libre et sans limite des monnaies de la zone à taux fixe;

2. l'unité de trésorerie: le Trésor français centralisait toutes les ressources de trésorerie des pays d'outre-mer et faisait face à tous leurs besoins de fonds;

3. l'unité de la réglementation des changes: les Offices des changes appliquaient les instructions de l'Office métropolitain, et toutes les réserves de change en or et en devises étrangères étaient mises en commun et gérées par le Fonds de stabilisation des changes français. Tous les accords de paiement et toutes les conventions financières avec l'étranger étaient conclus pour l'ensemble de la zone franc.

46. André NEURISSE, *Histoire du franc*, PUF, Paris, 1963, 127p., particulièrement pp. 90-91.

47. André THIERS, *Quarante ans d'erreurs monétaires ou les quinze dévaluations du franc*, Nouvelles Éditions Latines, Paris, 1966, 268p., particulièrement pp. 91ss.

48. Il convient d'indiquer que la *piastre* indochinoise faisait également partie de la zone franc, du moins avec un statut spécial.

Un comité monétaire de la zone franc, créé par la loi du 24 mai 1951 et organisé par un décret du 5 février 1952 était chargé de l'étude et de la coordination des questions concernant la monnaie et le crédit dans l'ensemble de la zone.

C'est à partir de 1954 que la zone franc a connu une profonde évolution dans sa structure et dans son fonctionnement.

À la suite des événements d'Extrême-Orient, les conventions de Paris des 29 et 30 décembre 1954 mirent fin aux relations entre la zone franc et l'ancienne Indochine dont les trois États souverains furent dotés chacun d'un Institut d'émission et d'une monnaie propre: la *piastre* vietnamienne, le *kip* laotien et le *riel* cambodgien.

Le Maroc et la Tunisie, à la suite de leur accession à l'indépendance en 1956, créèrent leur monnaie nationale, le *dirham* et le *dinar*, et négocièrent les conditions de leur participation à la zone franc.

Avec la constitution de 1958 qui a remplacé l'Union française par la Communauté, la réglementation de la zone franc a cherché à associer plus largement qu'auparavant les États-membres de la définition d'une politique économique commune, notamment par l'institution d'un Conseil supérieur du crédit, par l'élaboration en commun des programmes de développement... La Communauté devint contractuelle dès 1960 et la plupart des États de la zone franc accédèrent à l'indépendance.

2 - LA SOLIDARITÉ MONÉTAIRE CONTRACTUELLE

À partir de 1960, tous les États africains de la Communauté française ont signé avec la France des accords de coopération économique et monétaire qui ont été maintenus sans changement notable pendant une douzaine d'années, c'est-à-dire jusqu'en 1972.

Dans cette optique, pour présenter un tableau aussi clair que possible de la zone franc, il convient de ne pas se placer tout de suite à l'époque présente, mais d'envisager la situation au début de l'année 1972.

À cette date, la zone franc est composée de vingt-cinq pays et se caractérise par quatre règles de fonctionnement⁴⁹.

a) *Les pays-membres*

On peut distinguer cinq groupes de pays dans la zone franc :

1. Le premier groupe englobe, outre la France métropolitaine et Monaco, les quatre départements d'outre-mer (D.O.M.) : Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion. Leurs monnaies ne sont pas identiques ; aux Antilles et à la Guyane circule un franc de même valeur que le franc métropolitain ; à la Réunion circule un franc C.F.A. qui vaut 0,02 franc métropolitain. Ces territoires ont cependant un Institut d'émission commun : l'Institut d'émission des départements d'Outre-Mer, dont le siège est à Paris ; le président et le directeur général sont naturellement français ; le président est, de droit, un sous-gouverneur de la Banque de France. Le Conseil d'administration est ouvert aux élus locaux.

2. Le deuxième groupe englobe les Territoires d'Outre-Mer du Pacifique (T.O.M.) : Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, et la Polynésie. Leur monnaie est le franc

49. Pierre CALVET, « Zone franc. Évolution récente et perspective d'avenir », *Banque* 326, février 1974, pp. 111-118.

C.F.P. qui vaut 0,055 franc métropolitain. L'autorité émettrice de ces territoires est l'Institut d'émission d'Outre-Mer qui fonctionne dans les mêmes conditions que l'Institut d'émission des D.O.M.

D'autres territoires d'importance économique assez faible ont un statut différent : les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon, où le franc C.F.A. a été récemment remplacé par le franc métropolitain ; les Comores (Anjouan, Mayotte, Mohéli, la Grande Comore) où l'émission continue d'être assurée par la Banque de Madagascar et des Comores ; la monnaie est le franc C.F.A.⁵⁰

La présence dans les D.O.M. et les T.O.M. d'institutions monétaires distinctes de celles de la métropole permet une meilleure adaptation de la politique monétaire aux situations locales.

3. Le troisième groupe englobe les États de l'Union monétaire ouest-africain (U.M.O.A.) issue de l'ancienne A.O.F., à savoir la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal ainsi que le Togo. Ces sept républiques ont une même monnaie, le franc C.F.A.⁵¹, gérée par un Institut d'émission multinational : la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.). Le président est un Africain, le Directeur Général est un Français. Le siège et les services centraux sont à Paris.

Deux pays de l'Afrique de l'Ouest ont des statuts monétaires différents : la Guinée qui a choisi, dès 1958, de se séparer de la France dans tous les domaines et qui a, par là même, quitté la zone franc pour créer une monnaie totalement autonome qui s'est rapidement dépréciée ; le Mali qui, tout en restant lié à la France par des accords de coopération divers, a renoncé en 1962 à faire partie de l'U.M.O.A. Sa volonté d'entreprendre une politique monétaire indépendante s'est heurtée en raison d'un trop fort accroissement de liquidités à une vive inflation qui l'a amené à négocier avec la France sa réintégration dans la zone franc⁵².

4. Le quatrième groupe englobe les États de l'Union monétaire de l'Afrique centrale issus de l'ancienne A.E.F., à savoir la République centrafricaine, le Congo, le Gabon et le Tchad, auxquels s'ajoute le Cameroun, ancien territoire sous mandat. Ces cinq républiques ont une même monnaie, le franc C.F.A., gérée par un Institut d'émission multinational, la Banque centrale des États de l'Afrique équatoriale et du Cameroun (B.C.E.A.E.C.), analogue à celui de l'Afrique de l'Ouest. Cependant au début de 1972, le président ainsi que le directeur général étaient encore français.

5. Le cinquième et dernier groupe est constitué par la seule République malgache dont la monnaie, le franc malgache, est émise par l'Institut d'émission malgache de Tananarive.

50. Le franc de Djibouti, émis par le Trésor français dans le territoire des Afars et des Issas (ancienne Côte française des Somalis) ne fait pas partie de la zone franc en raison de sa libre convertibilité en dollar décidée dans l'intérêt des activités de transit du port de Djibouti.

51. Le franc C.F.A. a connu depuis 1945 de nombreuses adaptations... terminologiques. Après avoir signifié franc des Colonies françaises d'Afrique, le franc C.F.A. est tout naturellement devenu après 1960, le franc de la Communauté financière d'Afrique et actuellement le franc de la coopération financière en Afrique. Voir sur ce point, Pierre CALVET, « Zone franc », *op. cit.*, p. 113.

52. Cette réintégration a été précédée (mai 1967) par une stabilisation du franc malien à une parité égale à la moitié du franc C.F.A.

Cette présentation de la zone franc au début de l'année 1972 peut être synthétisée par le tableau suivant :

TABLEAU X
Zone franc, 1972

Groupes	Pays et territoires de la zone franc	Institut d'émission	Monnaie	Parité avec le franc français
1	France métropolitaine	Banque de France	Franc (FF)	
	Monaco			
	Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion,	Institut d'émission des départements d'outre-mer	Franc (FF) Franc, C.F.A.	1 Franc C.F.A. = 0,02 FF
2	Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna,	Institut d'émission d'outre-mer	Franc CFP	1 Franc CFP = 0,055 FF
	Comores	Banque de Madagascar et des Comores	Franc CFA	1 Franc CFA = 0,02 FF
	St-Pierre-et-Miquelon	Caisse centrale de Coopération économique	Franc (FF)	
3	Côte d'Ivoire	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest	Franc CFA	1 Franc CFA = 0,02 FF
	Dahomey			
	Haute-Volta			
	Mauritanie	Banque centrale du Mali	Franc malien FM	1 Franc malien = 0,01 FF
	Niger			
	Sénégal			
	Togo	Banque centrale des États de l'Afrique équatoriale et du Cameroun	Franc CFA	1 Franc CFA = 0,02 FF
	Mali			
	Cameroun			
5	Rép. centrafricaine	Institut d'émission malgache	Franc malgache (FMG)	1 Franc malg. = 0,02 FF
	Congo			
	Gabon Tchad			
	Madagascar			

b) *Les règles de fonctionnement*

Quatre traits essentiels semblent devoir être soulignés dans le fonctionnement de la zone franc jusqu'en 1972.

1. Les monnaies de la zone franc sont fixées en étroite coopération avec la France. Par la présence de ses représentants au Conseil d'administration des Banques centrales, la France peut participer à la définition du contenu des politiques monétaires. La France détient la moitié des sièges à la Banque centrale des États de l'Afrique équatoriale et du Cameroun (B.C.E.A.E.C.), à la Banque centrale du Mali et à l'Institut d'émission malgache, un tiers à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.), mais, dans ce dernier cas, certaines décisions sont prises à une majorité qualifiée qui implique en fait l'accord de la France.

2. Les monnaies de la zone franc ont un rapport fixe avec le franc français. Les parités ne peuvent être modifiées que par accord entre les États-membres de la zone et la République française; réciproquement, il ressort des accords de coopération monétaire que la France doit consulter ses partenaires si elle envisage de modifier la parité de sa propre monnaie.

Malgré la stabilité des relations cambiales entre les pays de la zone franc⁵³, les relations commerciales et financières de ces pays ont profondément évolué depuis 1960. L'origine géographique des importations s'est nettement diversifiée, la part de la France diminuant le plus souvent à l'inverse de celle de l'étranger :

TABLEAU XI

*Origines géographiques des importations de la zone franc, 1962, 1969*⁵⁴

% des importations provenant	1962			1969		
	de la France	des pays d'outre-mer	de l'étranger	de la France	des pays d'outre-mer	de l'étranger
Pays de l'Afrique de l'Ouest	59	9	32	42	14	44
Pays de l'Afrique équatoriale	59	8	33	50	10	40
Madagascar	74	4	22	51	6	43

Cette diversification spatiale des importations trouve son origine dans l'association des pays de la zone franc à la communauté économique européenne⁵⁵.

Dans cette optique, il convient de souligner que la coexistence d'une « multilatéralisation » croissante de la coopération commerciale et d'une « bilatéralisation » constante de la coopération monétaire s'explique par le retard qu'a pris l'unification monétaire européenne par rapport à l'intégration commerciale.

3. À l'intérieur de la zone franc, les transferts sont entièrement libres, qu'il s'agisse de transactions commerciales ou financières. Cette caractéristique s'est quelque peu estompée à partir de 1967 lorsque, grâce à un accroissement de ses réserves monétaires, la France a pu instaurer un régime de liberté des changes avec l'extérieur. Après cette réforme, il n'y avait presque plus de différence dans les conditions de convertibilité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone franc.

Il a pu apparaître alors que « la zone franc n'était pas fondamentalement une zone de libre convertibilité protégée de l'extérieur, mais une zone de coopération entre la France et les pays qui lui sont liés par une convention de compte d'opérations⁵⁶ ».

53. Tous les pays de la zone franc ont dévalué en même temps que la France en août 1969, afin de conserver la parité avec le franc français. Cf. « La zone franc en 1969 », *Statistiques et Études financières*, n° 268, avril 1971, 252p., spécialement pp. 7-10.

54. Sources : « La zone franc 1964 », *Statistiques et Études financières*, n° 206, février 1966, 424p., spécialement p. 313 ; « La zone franc en 1969 », *op. cit.*, p. 146.

55. Pierre LE BRUN, « Examen des avantages et des obligations résultant de l'application de la convention d'association de Yaoundé, pour la France, ses partenaires européens de la C.E.E. et les États africains et malgache associés », *Avis et Rapports du Conseil économique et social*, 14 février 1969, pp. 239-265.

56. Patrick et Sylviane GUILLAUMONT, « Avantages et inconvénients de la zone franc », *Le Monde diplomatique*, mai 1974, p. 16.

Cependant, la garantie de convertibilité monétaire devait se manifester à nouveau lorsque les événements de 1968 obligèrent à rétablir un contrôle des changes qui, depuis, a été progressivement assoupli.

4. Le Trésor français donne sa garantie illimitée aux monnaies de la zone franc. Les monnaies émises par les différentes Banques centrales de la zone franc sont définies par rapport au français et garanties par le Trésor français. Le mécanisme fonctionne par l'intermédiaire d'un compte d'opérations ouvert par le Trésor français aux Instituts d'émission de la zone qui y déposent leurs réserves⁵⁷. Le compte d'opérations peut en principe devenir débiteur de façon illimitée. Les transferts sont donc non seulement libres à l'intérieur de la zone franc, mais bénéficient en outre d'une garantie de change. La structure de la zone franc représente, de ce point de vue, un stimulant efficace à l'investissement privé⁵⁸. La suppression des comptes d'opérations entraînerait un contrôle des changes entre la plupart des pays de la zone franc, ce qui aurait un effet répulsif sur les entreprises extérieures, et tout particulièrement les entreprises françaises dont le processus de « multinationalisation » s'effectue à partir des pays en voie de développement⁵⁹. Ce contrôle serait d'ailleurs inefficace pour soutenir une éventuelle monnaie indépendante et empêcher la fuite des capitaux privés, la plupart des pays africains n'ayant pas l'appareil administratif nécessaire à leurs frontières.

Tel a été entre 1960 et 1972 le système de la zone franc qui a fonctionné sans à-coups majeurs malgré les bouleversements monétaires internationaux.

Au cours de cette période, la zone franc est apparue comme un îlot de solidarité monétaire : les excédents des pays relativement riches (Côte d'Ivoire, par exemple) ont pu compenser les déficits des pays les plus pauvres (Dahomey, par exemple)⁶⁰ :

TABLEAU XII
Commerce extérieur (millions de francs)⁶¹

	Années	Exportations	Importations	Balance
Côte d'Ivoire	1967	1 605	1 301	+ 304
	1968	2 085	1 517	+ 563
	1969	2 365	1 726	+ 534
Dahomey	1967	75	215	- 140
	1968	110	244	- 134
	1969	134	283	- 149

57. L'absence de conventions de compte d'opérations entre le Trésor français et les Instituts d'émission du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie matérialise la disparition du Maghreb de la zone franc. Les trois États d'Afrique du Nord n'ont pas la même réglementation que la France pour les relations financières avec l'étranger et sont considérés comme des pays étrangers pour l'application du contrôle français des changes : ils n'ont pas dévalué leurs monnaies en août 1969.

58. Voir sur ce point, *Investir dans le Tiers-Monde. Mesures d'incitation en faveur des investissements privés vers les pays en voie de développement*, O.C.D.E., Paris 1972, 120p., spécialement p. 65.

59. Charles-Albert MICHALET, « La multinationalisation des entreprises françaises », *Revue économique*, vol. XXIII, n° 4, pp. 648-668.

60. Pour une classification économique des pays en voie de développement, cf. *Guérir la misère du monde*, Imprimerie nationale, Paris. 1973, 131p.

61. Source : « La zone franc en 1969 », *op. cit.*, pp. 222 et 224.

L'esprit d'entraide qui existe entre les pays-membres de la zone franc, ou plus exactement des pays-membres de chaque Union monétaire, a permis aux francs C.F.A. de se maintenir au niveau du franc français.

Cette situation s'explique certes par les règles de fonctionnement de la zone franc, mais également par l'action budgétaire française. Les dons et les prêts accordés par le Trésor ou par la Caisse centrale de coopération économique contribuent à l'équilibre de la balance des paiements, tout en permettant la réalisation d'une infrastructure de base indispensable au développement économique.

Compte tenu de ces quelques appréciations positives sur la coopération monétaire au sein de la zone franc, on peut se demander pour quelles raisons de nouvelles relations monétaires ont été établies depuis 1972 entre la France et les pays africains et malgache⁶²? Les raisons de l'évolution récente de la politique française de coopération ne peuvent être comprises que si l'on étudie de près les techniques qui la sous-tendent.

II - LA COOPÉRATION EXIGE DES TECHNIQUES FINANCIÈRES

Déjà l'évocation des aspects essentiels de la politique financière en matière de coopération et de développement nous a fait pressentir la complexité de la mise en œuvre et de l'application des différentes orientations. L'aide publique que la France dispense par la voie essentiellement budgétaire suppose, de la part du pays émetteur, des moyens d'exécution qui répondent naturellement à l'importance de la tâche de coopération, qui permettent de tenir compte de la diversité des situations géographiques, économiques, humaines. Si la source est le budget français, faut-il rappeler que le point d'application n'est pas le territoire français. Il est donc normal que, devant ces situations, le droit financier de la coopération ait recherché des solutions originales et qui visent à assurer une exécution conforme aux préoccupations du développement. Il s'agit de techniques et de moyens particuliers. Mais, par ailleurs, le droit financier est riche en moyens que la coopération peut utiliser pour sa mise en œuvre. Qu'il s'agisse des techniques de trésorerie ou proprement monétaires nous retrouvons les procédures financières de droit commun, suffisamment généralisables et appropriées pour que la France puisse les utiliser dans ces rapports avec les pays en voie de développement.

A - Techniques et moyens financiers de la coopération budgétaire

La mise en œuvre de la politique financière a été essentiellement assurée par deux organismes, le Fonds d'aide et de coopération, la Caisse centrale de coopération économique. Si, dans leur nature ces institutions financières ne présentent pas de spécificité remarquable (il s'agit de procédés classiques du droit financier et administratif), par contre, une originalité certaine apparaît au plan fonctionnel. Le Fonds et la Caisse répondent à la réalisation d'opérations essentielles concernant la politique de coopération avec les pays en voie de développement. Le Fonds d'aide et de coopération est un organe de répartition des crédits mais aussi d'impulsion et

62. Dans les D.O.M. et les T.O.M., aucun changement n'est intervenu au cours des années 1972 et 1973 ; cf. Henri LE BESNERAIS, « La situation économique et sociale des départements et territoires d'outre-mer », *Avis et Rapports du Conseil économique et social*, 12 mars 1974, pp. 435-584.

d'orientation de la politique financière par les décisions qu'il est appelé à prendre. La Caisse centrale de coopération économique assure des fonctions de gestion et d'exécution. Elle est l'agent payeur des dépenses engagées dans le domaine de la coopération et exécute donc au plan comptable les décisions du Fonds d'aide et de coopération.

1 - LE FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION

Créé en 1959, le F.A.C. est d'abord la suite directe du Fonds d'investissement pour le développement économique et social qui existait depuis 1946. Le F.I.D.E.S. était, dans son principe, un Fonds d'aménagement régional chargé de décider et de mettre en œuvre des opérations d'investissement concernant les infrastructures, les équipements sociaux, agricoles, etc. Ce Fonds intervenait dans tous les territoires d'outre-mer. La reconnaissance de la vocation à l'indépendance en 1958 et la matérialisation de cette vocation à partir de 1960 amènent une transformation des conceptions des techniques en matière d'aide au développement. Le F.A.C. répond donc à ce changement. Mais le F.A.C. a aussi assuré, d'une manière très importante, le passage entre l'état de dépendance et d'indépendance. Il a continué et achevé des opérations d'équipement qui avaient été entamées par le F.I.D.E.S. dans les territoires d'outre-mer.

Quelles sont, très sommairement exposées, les originalités de cet organe ; quels sont les principaux aspects de ses interventions ? Telles sont les deux questions à aborder :

a) le F.A.C. est à la fois un mécanisme budgétaire et comptable, d'une part, un organe administratif de décision, d'autre part. C'est un mécanisme budgétaire et comptable dans la mesure où il regroupe la quasi-totalité des dotations budgétaires votées dans les lois de finances annuelles en faveur des États africains et malgache. Ces dotations sont affectées, par dérogation à la règle de l'universalité budgétaire ; cela signifie donc que le Fonds va disposer d'un ensemble de crédits budgétaires. Ces crédits proviennent des trois titres du budget du ministère des Affaires étrangères et du Secrétariat d'État à la Coopération et correspondent à trois « lignes » budgétaires globales, c'est-à-dire à peu près à trois types de dépenses. On y retrouve les dotations du Titre III (en ce qui concerne les actions permanentes de coopération culturelle et technique), le Titre IV (relatif à la rémunération des personnels d'assistance technique), le Titre VI (afférent aux investissements financés dans le cadre des programmes de développement économique et social des États). Le Fonds d'aide et de coopération (dérogeant assez largement aux règles de la non-affectation et de l'annualité budgétaires) va donc pouvoir répartir par secteur d'intervention et suivant les besoins, les nécessités, ou les priorités exprimées, les dotations qui auront été inscrites à son compte. Pour cela, le F.A.C. (qui, en tant que tel est géré par le Secrétariat d'État à la Coopération) se transforme en organe administratif. C'est un comité directeur composé d'un certain nombre de hauts fonctionnaires, de représentants des ministères techniques, du Parlement et de la Caisse de coopération économique qui prend les décisions de répartition de crédits ; le Comité directeur peut consulter les représentants des États intéressés et les membres des Missions d'aide et de coopération. Les décisions du F.A.C. ne sont pas en effet des actes unilatéraux. Ses interventions sont négociées. Cette souplesse a souvent été citée comme un trait caractéristique de l'institution.

b) les concours du F.A.C. s'étendent aux opérations d'intérêt général qui concernent les études techniques, les recherches agricoles ou minières, l'action culturelle et sociale et l'équipement scolaire. Ces concours sont consentis essentiellement sous la forme de subventions, mais le F.A.C. peut aussi accorder des prêts à long terme et à faible taux d'intérêt. Le montant total de ces prêts demeure peu élevé puisque, depuis 1962, il n'a pas dépassé 4% des concours apportés par le Fonds. Par ailleurs le F.A.C. participe aux programmes de développement des États. Cette participation concerne le développement rural, industriel, la création d'infrastructure, l'équipement social, etc.⁶³. Les concours financiers du Fonds, pour importants qu'ils soient, ne doivent pas laisser ignorer que la Caisse centrale de coopération économique accorde sous sa propre responsabilité des prêts à long terme pour des investissements déterminés. La Caisse intervient dans les États africains et malgache, en Tunisie et au Maroc depuis 1963 et en Algérie depuis 1968. En outre, et il s'agit d'un rôle fondamental, la Caisse est l'agent payeur du Fonds.

2 - LA CAISSE CENTRALE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

La Caisse centrale de coopération est en effet un établissement public qui exécute au plan financier les décisions du Fonds d'aide et de coopération. Les dépenses qui ont été ordonnancées et engagées (par le Secrétariat d'État et le Fonds) sont mises en œuvre par la Caisse en qualité d'agent payeur.

Mais la Caisse dispose, en tant qu'instrument technique spécifique de l'aide au développement, d'une autonomie qui lui permet de financer directement un certain nombre d'opérations. Les ressources dont elle dispose proviennent d'avances du Trésor qui lui sont consenties par l'intermédiaire du Fonds de développement économique et social. Les critères qui sont utilisés sont ceux de la plupart des organismes financiers d'aide au développement. Les opérations financées par la Caisse doivent en effet présenter un intérêt économique ou social réel pour le pays aidé et avoir des caractéristiques financières telles que le remboursement des prêts puisse être assuré sans difficulté, à l'aide des recettes tirées de l'exploitation de l'investissement réalisé. Il est cependant évident que l'évaluation de ces effets d'investissement pose un problème économique d'une importance considérable. La Caisse prend en considération dans certains cas, les effets budgétaires indirects. L'investissement dans les techniques agricoles, l'encadrement de l'agriculture relève de ce genre d'appréciation.

Les interventions propres de la Caisse centrale, dans le courant de l'année 1970, ont permis la réalisation d'investissements s'élevant approximativement à 1 milliard 700 millions de francs dans les États africains et malgache. Ces interventions concernent l'amélioration du niveau de vie des paysans africains, l'amélioration de l'habitat urbain, la formation propre à lutter contre le sous-emploi. À ce titre la Caisse centrale s'est notamment intéressée à la création des Instituts de technologie.

Outre ces moyens techniques qui tendent à répondre aux problèmes spécifiques de la coopération, on constate que les rapports avec le Tiers-Monde et plus particulièrement avec les pays de la zone franc font apparaître des procédures financières propres à la coopération monétaire.

63. Pour la période 1959-1971 la participation du F.A.C. aux programmes de développement des États s'élevait à 3.969 millions de francs.

B - Techniques et moyens financiers de la coopération monétaire

L'examen des techniques financières qui conditionnent la coopération monétaire est susceptible d'expliquer les transformations actuelles de la zone franc et de permettre une prévision de son évolution future.

1 - ANALYSE EXPLICATIVE

La zone franc a connu à partir de 1972 de profonds bouleversements. Tour à tour, les pays d'Afrique centrale, la Mauritanie, Madagascar et les pays d'Afrique de l'Ouest ont, soit réclamé des réformes, soit marqué leur volonté de quitter la zone franc.

La Mauritanie et Madagascar sont sorties de la zone franc respectivement en novembre 1972 et juin 1973. Leur Banque centrale ne dispose plus de compte d'opérations auprès du Trésor français : la valeur et la convertibilité de leur monnaie ne sont plus garanties par la France.

La Mauritanie s'est détachée de la zone franc pour des motifs essentiellement politiques. La République islamique de Mauritanie se sent plus attirée par le Maghreb que par l'Afrique noire.

Le cas de Madagascar est différent. À la suite des changements politiques de 1972, les autorités malgaches ont rapidement manifesté leur intention d'assumer seules la totalité des responsabilités de l'émission et de la politique monétaire. Dans ces conditions, il n'était plus concevable de maintenir la garantie illimitée du Trésor français à la monnaie malgache. Les derniers accords de coopération qui ont été signés entre la France et Madagascar ne comportent pas de chapitre monétaire.

Avec les pays d'Afrique centrale, d'une part, et ceux d'Afrique de l'Ouest, d'autre part, ce sont au contraire de nouveaux accords monétaires qui ont été signés (respectivement le 23 novembre 1972 et le 14 novembre 1973).

Dans chacun des deux cas, le maintien des principes de la zone franc a été souligné : coopération monétaire avec la France, parité fixe avec le Trésor français, liberté des transferts, garantie du Trésor français⁶⁴.

Cependant, un esprit d'indépendance monétaire vis-à-vis de la France semble s'être développé tout particulièrement en Afrique de l'Ouest. Le traité qui a constitué l'U.M.O.A., ainsi que les statuts de la B.C.E.A.O., sont désormais rédigés sans que le nom de la France y soit explicitement mentionné : l'Union monétaire pourrait juridiquement subsister en dehors de la zone franc.

Les principales modifications qui ont été apportées aux techniques de fonctionnement de la zone franc peuvent être recensées autour de quatre thèmes.

a) *L'africanisation de la direction des Banques centrales*

Le conseil d'administration de la B.C.E.A.O. comprend deux administrateurs par État participant à la gestion de la Banque centrale, soit quatorze, dont deux français. Il reçoit ses directives du Conseil des ministres de l'U.M.O.A. dans lequel la France n'est pas représentée. Le Conseil d'administration de la B.E.A.C. comprend quatre représentants du Cameroun, un représentant de chacun des autres États et

64. Voir en particulier J. ALIBERT, « Les accords monétaires en Afrique noire francophone », *Association pour l'étude des problèmes d'outre-mer*, 114, janvier 1974, 15p.

quatre représentants de la France. Il est investi des pouvoirs les plus étendus et définit la politique générale de la Banque. La France est donc plus étroitement insérée dans la vie de la B.E.A.C. que dans celle de la B.C.E.A.O.⁶⁵. Il convient de signaler que les sièges centraux de la B.C.E.A.O. et de la B.E.A.C. qui sont actuellement à Paris doivent être prochainement transférés en Afrique.

b) *La concertation remplace la consultation en ce qui concerne les décisions de changement de parité*⁶⁶

En Afrique centrale, la parité actuelle entre le franc C.E.A. et le franc français est susceptible d'être modifiée après concertation entre les États signataires, compte tenu des exigences de la situation économique et financière des États-membres. En cas de dévaluation du franc français, la France s'attacherait à se concerter avec les États-membres⁶⁷.

En Afrique de l'Ouest, les États signataires se concerteraient au sujet des modifications qu'ils se proposeraient d'apporter à la définition de leur monnaie.

Dans les deux Unions monétaires, une modification de parité par rapport au franc français n'est donc pas à exclure mais elle résulterait d'une volonté unanime des États africains concernés⁶⁸.

Cette position ne semble être envisageable que si les mouvements conjoncturels des différents États sont synchrones. En effet, dès lors que les propensions régionales à l'inflation divergent, toute politique monétaire unique a moins de chance de réussir à entraver l'inflation que des politiques régionales⁶⁹.

c) *L'assouplissement de la règle de centralisation des avoirs extérieurs*

La zone franc est caractérisée essentiellement par :

- la libre convertibilité et la libre transférabilité entre elles de toutes les monnaies ;
- la comptabilisation des avoirs extérieurs des Banques centrales de la zone dans des comptes spéciaux du Trésor (les comptes d'opérations).

Il s'agit d'un mécanisme de convertibilité illimitée et à parité fixe des monnaies, reposant sur un double engagement :

- celui du Trésor français, de convertir en devises toutes les monnaies des États africains ;

65. Toutefois, pour les décisions importantes prises au sein du Conseil d'administration de la B.C.E.A.O., des règles de majorité des 6/7 des voix ou de l'unanimité réservent le pouvoir de surveillance de la France quant au respect des règles d'émission monétaire jugées indispensables. Cf. J. ALIBERT, « Les accords monétaires en Afrique noire francophone », *op. cit.*, p. 9.

66. Cf. J. ALIBERT, *op. cit.*, p. 9.

67. « Dans la mesure du possible... » précisent les conventions monétaires franco-africaines.

68. La monnaie et l'économie des États africains et malgache ont pâti des crises qui ont fait chanceler en 1968 et 1969 le système monétaire international et affaibli le franc. Le franc C.F.A., le franc malgache et le franc malien ont été dévalués de 12,5% en août 1969 comme le franc français, ce qui a représenté pour les États d'outre-mer, en contrepartie d'un faible avantage sur le plan des exportations, une charge financière très importante due à une hausse de prix importée. Cf. Xavier de LA FOURNIÈRE, « Les problèmes monétaires de la zone franc », *Avis et Rapports du Conseil économique et social*, 15 avril 1970, pp. 187-238, spécialement p. 201.

69. La notion d'ajustement des propensions régionales à l'inflation apparaît ainsi comme un moyen de définir la zone monétaire optimale. Cf. Claude JESSUA, « Inégalité monétaire et pays en voie de développement », V^e Colloque franco-latino-américain d'économistes, Tours 17/21 septembre 1973, 14p.

- celui pris par les Instituts d'émission des pays africains de convertir en francs toutes leurs disponibilités en devises (sauf un volant de trésorerie, leur souscription en or au Fonds monétaire international et leur tranche de droits de tirage spéciaux).

Pour éviter que la France n'effectue une gestion trop restrictive des avoirs qu'elle détient et qui irait à l'encontre du développement économique des pays de la zone, la règle de la centralisation des avoirs extérieurs a été assouplie : les avoirs extérieurs de la B.E.A.C. peuvent être, dans la limite de 20% (droits de tirage spéciaux non compris), détenus en devises autres que le franc français ; ceux de la B.C.E.A.O. (droits de tirage spéciaux et tranche-or au Fonds monétaire international non compris) peuvent l'être dans la limite de 35%.

Cette tendance à faire du franc C.F.A. une monnaie active se retrouve dans le fait d'avoir accordé aux Banques centrales des pouvoirs accrus pour promouvoir le développement économique et social des États-membres.

d) *La liberté des Banques centrales de mener une politique d'expansion monétaire*

Sans entrer dans l'étude des avantages et inconvénients d'une politique monétaire expansionniste pour des pays en voie de développement ⁷⁰, il convient d'examiner les règles d'émission et les prérogatives des Banques centrales qui ont été révisées dans le courant de l'année 1973 ⁷¹.

Les possibilités de concours des Banques centrales aux Trésors publics sous forme d'avances directes ou indirectes (telles que le réescompte d'effets publics) ont été libérées de toute condition de durée et relevées de 15 à 20% des recettes fiscales.

Les conditions de crédit à moyen terme ont été assouplies. En Afrique centrale, la Banque d'émission peut escompter aux Banques des effets représentatifs de crédits à moyen terme d'une durée maxima de sept ans consentis aux entreprises en vue du développement des moyens de production et de la reconstruction d'immeubles, sous réserve de l'appréciation de la rentabilité des projets et de leur compatibilité avec les objectifs généraux du Plan de développement de l'État. Dans l'U.M.O.A., les concours à moyen terme peuvent atteindre une durée de 10 ans (contre six mois dans les statuts d'avant 1973). De telles dispositions sont susceptibles de permettre le financement d'équipements collectifs ou d'infrastructures indispensables au développement économique.

Une importante innovation mérite d'être signalée : elle réside dans la possibilité donnée aux Banques centrales de se manifester en tant que banques d'affaires par des prises de participation.

Ainsi, un certain nombre de dispositions ont été prises pour mettre la monnaie africaine au service du développement et rendre d'autant plus utile la garantie apportée par le compte d'opérations ⁷². Dans ce contexte, comment peut évoluer la zone franc ?

70. Pour une analyse bibliographique de cette question, cf. Jacques AUSTRUJ, *Le scandale du développement*, Éditions Marcel Rivière, Paris, 1968, 559 p., spécialement pp. 431-432.

71. La France avait déjà apporté des assouplissements à des règles trop strictes avec la Convention de Brazzaville du 22 novembre 1972 qui ne concernait que les pays d'Afrique centrale.

72. ...qui peut réellement fonctionner car les mesures de restrictions de crédit, automatiquement appliquées en cas d'avoirs extérieurs inférieurs à un certain niveau, ont été nettement atténuées ou modelées dans les statuts de la B.E.A.C. et de la B.C.E.A.O.

2 - ANALYSE PRÉVISIONNELLE

Il ne fait pas de doute que dans la logique des accords intervenus, les futures négociations monétaires franco-africaines⁷³ tendront à assouplir encore davantage le régime existant : africanisation plus large, renforcement des pouvoirs des responsables africains, élargissement des crédits à moyen terme pour le financement du développement, libre utilisation des devises pour les pays disposant d'excédents, mais dans la limite d'un seuil au-delà duquel la France ne pourrait accorder sa garantie.

L'évolution future de la zone franc paraît liée à celui d'un développement économique harmonieux en Afrique. Une union monétaire implique l'existence de parités réciproques fixes et immuables combinées avec une parfaite convertibilité des monnaies. Pour réaliser cet objectif, il faut que les économies des États-membres de cette union présentent des capacités concurrentielles réciproques comparables. Si donc un pays dans cette union compte relativement plus de points faibles qu'un autre, sa capacité concurrentielle globale en sera affectée⁷⁴. Ce pays devra donc faire un effort de développement plus intense que les autres de manière à ne pas entraver la création de l'union économique et monétaire. Dans la mesure où le pays n'est pas à même de réaliser cet effort à partir de ses propres ressources nationales, il faut qu'une aide extérieure intervienne pour la réalisation de cet objectif communautaire. L'action monétaire retrouve l'action budgétaire.

À des niveaux de développement différents, les problèmes africains et européens sont identiques mais aussi étroitement liés⁷⁵.

73. Signalons, à titre d'exemple, qu'une révision des accords monétaires franco-maliens a été demandée, le mardi 9 avril 1974 par l'Union nationale des travailleurs du Mali. Cette révision implique, selon le texte de la résolution générale, la réévaluation du franc malien ainsi que la complète africanisation de l'Institut d'émission et des établissements bancaires et financiers maliens.

74. Dans l'optique de cette analyse, il n'est peut-être pas étonnant de constater qu'en Europe ce sont précisément les monnaies des pays qui connaissent le plus de déséquilibres sectoriels ou régionaux (l'Italie, l'Irlande, le Royaume-Uni, la France) qui flottent à l'heure actuelle.

75. Paul CARRIÈRE, « Les problèmes que pose à la France dans ses rapports avec les États africains et malgache associés et les territoires d'outre-mer l'élargissement des Communautés européennes », *AVIS et Rapports du Conseil économique et social*, 22 février 1974, pp. 316-386.